[Guinot]
FRC 2.16155
16155
Case
FRC
11901

Frimaire an 6.

MÉMOIRE

Sur la nécessité de centraliser l'Administration des Contributions à Paris.

Il existe à Paris une ancienne institution que les secousses multipliées de la révolution n'ont pu ébranler, que toujours après chaque orage, les gouvernans se sont empressés de consolider et de rajeunir en adoptant sa forme extérieure à chaque système de gouvernement provisoire, reçu dans la République depuis l'époque mémorable du 13 juillet 1789, sans altérer en rien son régime intérieur dont l'utilité et l'importance ont toujours été fortement senties par ceux-là même qui ne savaient administrer qu'en portant le trouble et le désordre dans toutes les parties. Traçons rapidement l'historique de cette institution pour justifier ce que nous venons d'avancer.

Avant 1786 six receveurs se partageaient la perception des impositions directes dans la ville de Paris; mais leurs fonctions ne se bornaient point là: ils étaient encore chargés de l'assiette et répartition de l'impôt; ils l'étaient de l'examen et vérification des demandes en dégrèvement;

ils donnaient leurs avis sur ces demandes dont le jugement appartenait à l'intendant ou au prevôt des marchands, sauf l'appel au Conseil.

Des abus sans nombre devaient résulter d'un ordre de choses aussi monstrueux. Il était absurde que le moindre village eût des asséurs et répartiteurs, et qu'à Paris le régime contributionnel fût tout entier dans les mains de six individus tout-à-la-fois receveurs, asséeurs et juges.

Cette monstruosité cessa en 1786. Il fut établi alors, pour Paris seulement, une direction des impositions, chargée, sous l'autorité de l'intendant et du prevôt des marchands, de toutes les fonctions attribuées aux six receveurs, autres qne la simple perception de l'impôt.

Là se rassemblèrent d'année en année tous les matériaux nécessaires à l'assiette et à la répartition, matériaux à l'aide desquels ces deux opérations si importantes, si difficiles dans une population immense, tendent sans cesse à la perfection, et dont la dissémination deviendrait une calamité pour le trésor public, une source d'erreurs et de fraudes pour cette multitude d'égoïstes dont tous les efforts tendent à échapper à l'impôt.

La révolution du 14 juillet 1789 éclate. L'administration de l'impôt se municipalise d'elle-même : une commission tirée de la

THE NEWBERRY LIBRARY CHICAGO

municipalité provisoire en est chargée ; mais la direction reste dans son entier.

A la fin de 1790 les lois organiques de la municipalité de Paris s'exécutent.

L'une de ces lois, celle du 27 juin 1790, titre 4, article 9, donnait au Directoire du Département la faculté de confier l'administration de l'impôt aux comités civils des quarante-huit sections de Paris.

Une autre, celle du 3 novembre suivant, en conservant cette faculté au Directoire du Département, ne la faisait commencer qu'à partir de l'année 1792.

Mais l'Administration du Département se garda bien d'ordonner un semblable déchirement; elle sentit qu'en formant ainsi dans la même commune, quarante-huit administrations de l'impôt, la répartition serait lente, embarrassée, marcherait sur des bases inégales, sur autant de systêmes qu'il y aurait de fractions administratives ; elle maintient la Commission municipale et unique des impositions, c'est-à-dire, l'ancienne administration.

Au commencement de 1792, des contestations vives s'élevèrent entre le Directoire du Département et la Commission municipale sur des points respectifs d'attribution. C'était le moment, pour les terminer sans retour, de mettre à exécution les lois que nous venons de

citer. Mais pour étouffer des querelles d'administration, il ne fallait pas perdre l'impôt. Le Directoire se contenta de casser les Commissaires municipaux ; et sans toucher au fonds de l'administration, il se contenta de déléguer leurs fonctions au département des domaines et finances de la Municipalité.

Le 10 août 1792, le 31 mai 1793, époques marquées chacune par de grands changemens dans l'administration départementale et municipale, époques après lesquelles les sections de Paris devinrent en quelque sorte autant de républiques séparées et toutes puissantes, n'apportèrent encore aucun changement dans l'administration de l'impôt à Paris : elle ne fut pas même altérée par la loi du 14 frimaire an 2, portant établissement du gouvernement révolutionnaire.

Arrive le 9 thermidor. Toutes les institutions et administrations municipales disparaissent : les unes sont r'attachées aux Commissions exécutives alors existantes ; les autres sont renvoyées aux comités des sections : celle de l'impôt plus que toute autre paraît devoir subir ce renvoi, suivant les lois des 27 juin et 3 novembre 1790. Mais les comités de la Convention nationale apperçoivent le danger ; ils provoquent le décret du 23 frimaire an 3, qui établit la Commission actuelle des contributions, comme un autre

décret avait établi la Commission administrative de police.

La constitution de l'an 3 est mise en activité. Les douze Administrations municipales de Paris s'organisent. A peine formées, elles réclament l'Administration de l'impôt, comme une de leurs principales attributions. Intervient la loi du 14 thermidor an 4, qui, sans toucher au fond de la question, prononce la conservation provisoire de la Commission des contributions.

Un arrêté du Directoire exécutif du 19 fructidor an 4, lui attribue la vérification et délivrance des patentes. Nouvelles réclamations de la part des Administrations municipales: la loi additionnelle du 9 frimaire confirme l'arrêté de la manière la plus formelle.

Ici paraissait devoir se terminer la lutte, lorsqu'éveillés par une dénonciation aussi fausse qu'absurde de Bourdon (de l'Oise), et sollicités par les Administrations municipales, les Administrateurs du Département, nommés aux élections du mois germinal dernier (an 6), vinrent trois jours après leur installation, et avant même d'avoir examiné si ces sollicitations étaient fondées ou non, demander solemnellement au Corps législatif la suppression de la Commission. Message du Directoire exécutif envoyé le 27 prairial, qui au contraire demande que, dans toutes les com-

munes divisées, l'Administration de l'impôt soit centralisée.

Rouzet cependant feint d'ignorer ce message; il fait un rapport tendant à la suppression demandée par l'Administration du Département. Le Corps législatif ajourne. Le 18 fructidor plonge le rapport de Rouzet dans l'oubli.

Vouloir faire dériver la nécessité de conserver la Commission de cet enchaînement de lois, de faits et de circonstances, ce serait sans doute mal raisonner. Mais l'on doit convenir aussi que quand un Corps administratif résiste à autant d'attaques réitérées, il faut bien que son utilité soit fortement sentie; il faut que la conviction intime en soit acquise: car si cette utilité eût pu être mise en problême, c'en était fait depuis long-temps.

L'existence de ce même Corps administratif s'attaque encore sourdement aujourd'hui à l'aide de la résolution portant établissement dans chaque département d'une agence ou inspection des contributions. On dit: Si non-obstant l'article 190 de la constitution, l'utilité de la Commission des contributions de Paris l'a fait maintenir, cette utilité cesse, au moyen de ce que l'agence ou inspection se trouve chargée d'une grande partie des fonctions qui lui sont attribuées; le surplus sera facilement rempli par les Administrations municipales; ou plutôt l'on dit: L'agence

ou inspection des Contributions est formée des Commissaires du Directoire exécutif près l'Administration départementale et les Administrations municipales : donc l'existence de la Commission des contributions est inconciliable avec celle de l'agence, comme déjà elle l'est avec l'article 190 de la constitution. Donc il faut la détruire.

Ce raisonnement n'est autre que ceux avancés par Bourdon de l'Oise et Rouzet ; il n'y a de différence que dans la manière de le présenter. Réfutons-le ;

Mais auparavant qu'il nous soit permis de faire une réflexion sur les époques et les personnes auxquelles et par lesquelles la Commission a été attaquée.

Dans les momens qui suivirent le 13 vendémiaire an 4, on était loin de songer à détruire un établissement qui mettait à Paris l'assiette et le recouvrement des contributions hors des caprices, du peu de connaissances de douze Municipalités naissantes, qui les dégageait de leurs petites vues d'intérêt particulier. Il aurait suffi alors au pouvoir exécutif de dire : *j'en ai besoin*, pour étouffer dans leur enfance les prétentions municipales.

La première lutte s'éleva après le 26 floréal. La découverte de la conspitation Babeuf donna lieu au parti royaliste qui voulait la ruine du

gouvernement, de s'affermir, de dresser ses batteries, de chercher à le miner du côté des finances et de la perception de l'impôt. Une administration qui marchant sans cesse au but, servait franchement le gouvernement, ne pouvait que déplaire. On lui porta alors les premiers coups, l'agression fut repoussée par le décret du 17 thermidor an 4, malgré une opposition très-marquée.

Dans les premiers jours de l'an 5, temps auquel le système de ce parti, fortifié par l'événement de Grenelle, semblait prendre de jour en jour plus de consistance; la lutte se renouvella avec plus d'acharnement. On se recria contre le décret dont il s'agit, contre l'arrêté du Directoire du 9 fructidor; c'était un attentat à la Constitution; c'était une violation des droits municipaux; c'était un reste du gouvernement révolutionnaire, etc. Le décret du 9 frimaire repoussa encore cette attaque.

Après le premier prairial an 5, un nouveau combat s'angage; le moment était favorable, par la composition même des différentes autorités. Les administrateurs nouveaux du Département de la Seine se présentent, soutenus par les principaux acteurs de la faction qui vient de succomber; ils allaient réussir quand le 18 fructidor vient mettre un terme à toutes leurs entreprises contre le gouvernement; entreprises dont la

ruine des finances et de l'impôt n'était pas la moindre.

S'il n'était pas puérile d'argumenter par antithèses, par le lien commun des contraires, on pourrait certainement tirer de grandes inductions de ces rapprochemens en faveur de la Commission. On pourrait en conclure que ceux qui avaient juré d'anéantir le gouvernement par les finances, ne voyaient pas de plus grand ennemi qu'une administration qui, d'action et d'exemple heurterait de front ce système destructeur par une exécution soutenue des lois rendues sur la perception. On pourrait en induire qu'ils comptaient beaucoup plus sur la marche timide, vacillante, sans ensemble que tiendraient des Municipalités soumises à toutes les influences; et des faits même sortirait de la manière la plus évidente, l'utilité de la Commission et la nécessité de la maintenir pour l'avantage du gouvernement.

Nous ne raisonnons point ainsi; nous irons encore droit au but.

1.° Une administration centrale des contributions à Paris, n'est point contraire à la Constitution.

2.° Cette administration se concilie parfaitement avec l'inspection ou agence des contributions.

Elle n'est point contraire à la Constitution.

C'est toujours par la Constitution que l'on cherche à ébranler les soutiens du gouvernement. Cette tactique est connue, et cependant elle n'est point usée. C'est par l'article 190 de la Constitution que l'on a voulu et que l'on cherche encore à renverser un établissement dont l'absolue nécessité est démontrée par les faits.

Aux termes de cet article, « les Administrations départementales et municipales sont essentiellement chargées de la répartition des contributions directes et de la surveillance des deniers publics provenant de leur territoire. »

Or, dit-on, si les Administrations municipales sont essentiellement chargées, en ce qui les concerne, de ces fonctions, il ne peut exister hors de la Constitution, une Administration tierce qui, à Paris, en soit exclusivement chargée; et à cet égard, il ne peut y avoir de *mezzo termine*, de capitulation avec l'acte Constitutionnel; car le mot *essentiellement* les proscrit. Ce mot exprime le vœu positif de la Constitution; ôter aux Administrations municipales ce qui est de leur essence constitutionnelle, c'est porter atteinte à la Constitution. L'administration de l'impôt ne peut donc être ôtée aux Administrations municipales. La Commission doit donc être détruite.

Ce raisonnement, le seul sur lequel soit établi le système municipal des contributions à Paris

est spécieux sans doute ; mais qu'il est facile à renverser par la Constitution même, et par les exceptions locales !

Cet article 190, comme tous ceux qui regardent les fonctions municipales, est général ; mais le législateur a senti que tous les articles généraux en cette partie étaient susceptibles d'exception dans les grandes Communes divisées en plusieurs Municipalités ; il a senti que, dans ces Communes, les objets importans d'administration qui exigent unité de principes et d'action, ensemble d'exécution ne pouvaient rester épars dans plusieurs Administrations séparées. Il a voulu, par l'article 184 de la Constitution, *que dans ces Communes il y eut un bureau central pour les objets qui seraient jugés indivisibles par le Corps législatif.*

La Constitution laisse donc au Corps législatif la faculté de déclarer indivisible tel ou tel objet d'administration ; il a donc le droit d'ôter aux Municipalités l'administration des objets déclarés tels.

Et qu'on ne dise pas que ce droit ne s'étend pas jusqu'à l'impôt dont, suivant l'article 190 de la Constitution, les Administrations départementales et municipales sont *essentiellement* chargée. Cette assertion serait détruite par le texte de ce même article dans lequel, en parlant de ces Administrations, la Constitution

dit : « Le Corps législatif détermine les règles » et le mode de leurs fonctions, *tant sur ces » objets* que sur les autres parties de l'Adminis- » tration intérieure. »

Ainsi, quoique les Administrations départementales et municipales soient *essentiellement* chargées de la répartition des contributions et de la surveillance des deniers publics de leur territoire, le Corps législatif détermine les règles et le mode de leur fonctions sur ces objets comme sur les autres parties de l'Administration intérieure. L'essentialité de ces fonctions n'est donc pas telle que le Corps législatif ne puisse y apporter ni exceptions ni modifications, et quand d'ailleurs la Constitution lui donne le droit de déclarer tel ou tel objet indivisible, il peut, sans blesser en rien la Constitution, faire cette déclaration pour l'impôt.

Eh quelle fonction est plus essentiellement municipale que celle de veiller à la sûreté individuelle des citoyens, à la salubrité des lieux qu'ils habitent, au maintien de la police, du commerce, des halles, foires et marchés? Cependant le Corps législatif a déclaré indivisibles ces parties d'administration dans les Communes de Paris, Lyon, Bordeaux et Marseille. Et ce qu'il a pu faire pour la police administrative, il ne le pourrait pour l'impôt, malgré une nécessité fortement démontrée! Certes, si ce que

la Constitution ne défend pas est permis, à plus forte raison ce qu'elle autorise dans les cas d'exception qu'elle a textuellement délimités.

Avant d'établir que l'administration de l'impôt est un objet indivisible à Paris, il fallait prouver que le Corps législatif pouvait la déclarer telle. Ce premier point établi, la discussion du second ne sera point difficile.

Quel est le mode constitutionnel de répartition de l'impôt?

Le Corps législatif le répartit par département.

Chaque Administration de département répartit son contingent total par canton.

Chaque Administration municipale de canton répartit le sien par commune.

L'Agent municipal de chaque commune et les Commissaires répartiteurs répartissent ce dernier contingent sur les individus. Ici est le dernier anneau de la chaîne.

Le Département de la Seine répartit sur le canton de Paris et les cantons ruraux.

Ceux-ci répartissent sur les communes de leur territoire.

Mais le canton de Paris n'est composé que de la seule commune de Paris. *Il n'y a donc point à Paris de répartition de canton à commune.* La somme assignée au canton doit être immédiatement répartie sur les individus.

Or, s'il n'y a point de répartition intermé-

diaire ; si la répartition individuelle doit se faite en masse, l'*opération est indivisible*, puisque les Municipalités partielles de Paris ne peuvent répartir individuellement une somme ou fraction de somme qu'elles ne connaissent pas et qu'elles ne doivent pas connaître.

Mais, a-t-on dit, l'Administration du Département peut répartir le contingent assigné au canton de Paris entre ses douze arrondissemens.

Non, car alors l'Administation centrale de la Seine serait tout à la fois Administration de département et Administration municipale de canton. Elle ne peut pas plus faire cette répartition par arrondissement, qu'elle ne peut répartir entre les communes du canton de Franciade le contingent assigné à ce canton. Il y aurait là une inconstitutionnalité plus monstrueuse que celle que l'on cherche à détruire.

Avec quelle clarté ces principes n'ont-ils pas été développés par le représentant du peuple Lebrun, dans le rapport qui, au Conseil des anciens, a précédé l'adoption de la résolution conservatrice de la Commission.

« Aux termes de la Constitution et des lois,
» (a-t-il dit) le Département n'a que le pouvoir
» de distribuer l'impôt *en masse* entre les Muni-
» cipalités qui lui sont soumises.

» Paris n'a point de *Municipalité de canton*,
» dès lors, nul point de contact, relativement

» aux contributions entre le Département et les
» Municipalités.

» Par conséquent nul point de répartition soit
» entre les Municipalités, soit des Municipalités
» aux contribuables.

» . . . .
» . . . .

» Le Département ne peut que distribuer la
» contribution en masse, et il ne peut la distri-
» buer qu'à une Municipalité de canton, *ou à*
» *un bureau qui la représente.*

» . . . .
» . . . .

» Les Municipalités secondaires ne peuvent ni
» recevoir immédiatement du Département la
» somme d'imposition qui doit être assignée à
» chacune d'elle, ni répartir cette somme entre
» les contribuables soumis à leur administration. »

Ce qui était alors vrai, ce qui était constitutionnel, n'a pas cessé de l'être depuis. Ces principes si clairs ont motivé la conservation de la Commission; s'ils sont inaltérables, l'indivisibilité de l'impôt à Paris ne peut être mise en problême.

D'ailleurs, il faut bien enfin admettre de bonne foi cet autre principe que les propriétés et habitans d'*une même commune* ne peuvent être soumis à différens régimes d'impôt, que là il doit y avoir unité de répartition où il y a unité

d'habitation. Or, cette unité ne peut exister si le Département divise la masse de l'impôt aux municipalités, si chaque Municipalité divise sa fraction aux contribuables.

L'égalité dans les proportions de la répartition dérive, à Paris, de ce que cette répartition se fait en masse sur les contribuables sans avoir été divisée. En contribution foncière la matière imposable étant connue pour l'universalité des propriétés, il en résulte que chacune doit payer telle portion de son revenu foncier dans la proportion de la somme d'impôt demandée avec la masse des revenus : il en résulte que le propriétaire du premier arrondissement ne paye pas plus que celui du douzième, *et vice versa.*

La contribution personnelle quelle qu'elle soit, doit, dans la même enceinte et toutes choses d'ailleurs égales, être la même pour le même revenu réel ou présumé par la loi ; les exceptions ne doivent point varier dans leurs bases ; les modifications qu'elles entraînent doivent partout être les mêmes, dans les mêmes circonstances.

Peut-on jouir de ces avantages qui font la solidité de l'impôt, si la masse est divisée en douze parties ? Non, cette division dans une grande population ne peut être tellement exacte qu'il en résulte une parfaite égalité dans la répartition individuelle. Ici la fraction assignée à

un

un arrondissement sera trop forte, les contribuables y payeront le tiers ou le quart de leur revenu ; là elle sera trop faible, ils ne payeront que le sixième, peut-être moins, et pour avoir la preuve de ces vices d'inégalités, il ne faudra souvent que passer le ruisseau d'une rue, lorsqu'elle appartiendra à plusieurs arrondissemens.

Dans une petite Commune, la répartition de la contribution personnelle marche par la méthode sinthétique des causes connues aux effets. Dans une grande population elle tient la route analytique en remontant des effets à la cause ; là la somme à fournir étant connue, la masse des revenus individuels, la portion de chacun dans cette masse étant connue, la taxe qui en est l'effet, coule de source en proportion ; il ne faut point de marc la livre. Ici la masse des revenus individuels ne peut se connaître avec exactitude ; il faut donc se faire une règle de répartition égale pour tous les revenus égaux, et si le résultat est trop faible, l'augmenter ou le réduire par un marc la livre que tous supportent, ou dont tous jouissent dans une proportioné gale.

En un mot, si la répartition de l'impôt offre dans la même Commune des différences d'arrondissement, elle est vicieuse, elle est préjudiciable au trésor public, parce qu'il n'y a pas de raison pour qu'un citoyen de la division des Tuileries paye proportionellement plus qu'un autre de la

division de la Butte des Moulins, et que tous demanderont et obtiendront d'être réduits à la proportion de l'arrondissement le plus faiblement imposé.

Ainsi donc quand la Constitution et les lois constitutionnelles donneraient à l'Administration du département la faculté de diviser le contingent de la Commune de Paris entre des fractions de cette Commune ; l'intérêt bien entendu du trésor public devrait s'opposer à ce qu'elle usât de cette faculté. Et, par quel renversement d'idées, tandis que dans toute la République l'Administration intérieure, la répartition de l'impôt de chaque Commune se rattachent au canton dont elle fait partie, voudrait-on, au contraire, à Paris faire descendre et diviser ce régime de la Commune entière à ses fractions ?

N'est-on pas encore convaincu que dans la même Commune la mise en recouvrement des rôles doit être simultanée ? Et peut-elle l'être lorsque douze Administrations en seront chargées ?

Enfin n'est-ce pas un principe inaltérable que le rôle d'une Commune est un et doit être un ?

La répartition générale et individuelle de l'impôt à Paris est donc un objet d'Administration indivisible.

Le jugement des demandes en dégrévement ne l'est pas moins ; les principes, les bases sur lesquels reposent ces jugemens doivent être uni-

formes ; car, encore une fois, les habitans d'une même Commune ne peuvent être soumis à des règles différentes d'administration et de justice. Cette uniformité est impossible avec douze parties agissantes chacune dans son sens.

Le recouvrement de l'impôt doit également, dans la même Commune et quelque soit le nombre de ses arrondissemens, marcher avec ensemble et uniformité ; les douze Percepteurs doivent être constamment sur la même ligne de perception, de comptabilité, d'ordre et de poursuites. Pour y parvenir, ils ne doivent recevoir d'instructions *que d'un centre unique*. S'il en est autrement, la versatilité, l'incohérence seront dans leur travail ; le trésor public, les contribuables, la comptabilité en souffriront.

Les poursuites de rigueur sur tout doivent être dispensées avec cette sagesse, cette fermeté, cet ensemble qui en assurent le succès; elles doivent, partant d'un même point, se distribuer par-tout d'un pas égal. Il ne faut pas qu'un citoyen puisse dire: J'ai été contraint de payer mes contributions arriérées ; dans un autre arrondissement aucune contrainte n'a été décernée: pourquoi cette difference ?

Mais doit-on compter sur cet ensemble, quand il n'y aura pas de centre unique, quand douze Administrations opéreront séparément, quand de leur essence elles seront toujours disposées à mé-

nager des intérêts particuliers et locaux, à écouter des recommandations particulières et multipliées, quand enfin elles seront dans l'alternative ou d'abandonner un percepteur à lui-même, ce qui est du plus grand danger, ou de l'arrêter continuellement dans sa marche ; ce qui est plus dangereux encore ? Ainsi ne se conduit point une Administrarion centrale qui, dégagée de toutes les entraves de localités, ne voit que la justice et l'intérêt du trésor public. Combien la Commission n'a-t-elle pas décerné de contraintes depuis neuf mois ? combien n'a-t-elle pas fait rentrer de contributions arriérées ? Par-tout elle a forcé l'égoïsme et la malveillance : il y a eu des ventes de meubles, chose inconnue jusqu'ici à Paris pour le recouvrement de l'impôt, et cependant on n'a pas entendu une plainte : tant elle a su allier la justice avec la fermeté.

Ces avantages ne sont pas du moment. La mesure d'aujourd'hui, la marche administrative d'aujourd'hui auront la même durée que l'impôt ; mais s'il est divisé, ces mêmes avantages se perdent ou s'atténuent au point d'être insensibles.

Comment d'ailleurs en divisant l'impôt à Paris, répartira-t-on les charges locales sur différens arrondissemens ? sera-ce au marc la livre de leur contingent en principal ? Mais tel arrondissement n'aura dans son enceinte que mille toises de pavé et cinq cents becs de reverbères; il ne voudra

supporter qu'une somme proportionnelle de charges locales ; tel autre a quatre mille toises de pavé, quinze cents becs de reverbères, plus le soutenement d'une grande étendue de carrières et fontis (le douzième par exemple), sera-t-il imposé en conséquence pour sa part ? Non : il serait écrasé ; il aurait droit de dire : Ces dépenses ne me sont pas particulières ; elles sont communes à tous ; que tous les supportent également.

Mais l'impôt étant indivis, les charges locales sont supportées par tous dans la proportion de l'impôt : ce motif d'indivisibilité avait été fortement présenté dans le message du Directoire exécutif du 27 prairial dernier.

La même observation s'applique aux dégrèvemens généraux. Un arrondissement aura été trop imposé ; il aura obtenu un dégrèvement, ou bien les dégrèvemens partiels, prononcés pendant une année, s'élèveront à une somme considérable à répartir en plus imposé sur l'année suivante. Qui supportera ce dègrèvement ? Est-ce l'arrondissement ? il est déjà trop surchargé : on ne peut lui rien demander de plus. Sera-ce les autres ? ils s'y refuseront ; car dès qu'il y aura division, il y aura isolement d'arrondissement. L'impôt étant indivisible, le report se fait sans difficulté : il est insensible sur la masse : personne ne s'en plaint.

Prenons une dernière considération qui, pour être secondaire, n'en démontre pas moins les inconvéniens de diviser l'impôt. Un contribuable a son domicile dans tel arrondissement; il a des propriétés, des établissemens de commerce dans un autre: la Commission le sait, parce qu'elle a sous la main ses dépots et renseignemens; elle fixe sa cotte en conséquence; la municipalité de l'arrondissement du domicile de ce contribuable ne verra que le domicile: on lui déguisera le reste; point de renseignement pour le lui apprendre, et l'homme échappera à l'impôt. Le cas est très-fréquent à Paris.

Un contribuable réclame; il doit plusieurs cottes; il les doit dans différens arrondissemens, parce qu'il a déménagé. Une Administration unique prononce sur le tout. Si chaque Municipalité a sa part du régime de l'impôt, chacune ne pourra prononcer que pour ce qui concerne son arrondissement, et sera obligée de renvoyer aux autres sur le surplus: on tombe dans le cahos.

Sous quelque rapport que l'on envisage à Paris l'administration de l'impôt, on la voit, on la sent indivisible, et pour l'intérêt du trésor public, et pour celui des contribuables: il n'est personne de bonne foi qui ne soit pénétré de cette vérité; il n'est personne qui ne soit convaincu que cette indivisibilité est une égide contre l'influence, contre les intérêts privés, les affections, les habi-

tudes et les desirs de ménagemens qui domineraient des Administrations partielles. L'indivisibilité est le seul moyen d'arriver dans une grande population à l'impartialité de répartition.

Mais, dit-on, ces inconvéniens sont plus marqués dans une petite commune. Sans doute; mais dans une petite commune, tout est connu : on ne pourrait faire un acte d'injustice, sans que la notoriété, le cri public réclamât contre; dans une grande population, les actes de partialité sont emportés par le tourbillon; et plus la division sera étendue, plus ces actes seront multipliés.

On dit encore : Qu'importent au trésor public les injustices particulières de répartition, pourvu que la somme demandée lui arrive; mais la somme demandée ne se compose que des taxes particulières : si celles-ci sont mal établies, elles ne se recouvrent pas.

Eh bien, ajoute-t-on? le rejet en plus imposé les remplira l'année suivante. Autre erreur : c'est aggraver le mal, au lieu de le détruire; car plus on demande au-delà des justes bornes, moins l'on a, même dans ces justes bornes.

Le premier moyen de recouvrement est dans une répartition individuelle, bien et imparrialement faite. Là ne peut se dire qu'importe si j'ai la la masse, parce que la masse ne se grossit que des produits partiels, et qu'il est plus im-

portant de l'obtenir au trésor public que dans des décrets.

Ces objections ne peuvent donc détruire ni le principe de l'indivisibilité, ni les motifs sur lesquels il repose. Le Corps législatif a par la constitution le droit de le consacrer, parce que la constitution a présumé des exceptions pour les grandes communes, et qu'elle a laissé au Corps législatif la faculté de les prononcer. Le Corps législatif n'a point de bornes à cet égard : c'est la localité qui le détermine. L'article 190 de la constitution sur lequel on fonde le sistême contraire, ne la lui ôte pas cette faculté, puisqu'au contraire elle le laisse maître du mode et des règles des fonctions administratives, tant sur cet objet (l'impôt) que sur tous ceux de l'Administration intérieure. Cette latitude et l'art. 184 sont le correctif de ce mot *essentiellement*, qui paraît intimider dans l'art. 190.

Ce principe d'indivisibilité une fois établi, la constitution dit par qui l'objet indivisible doit être administré : elle veut que ce soit par un Bureau central.

Mais sera-ce par un Bureau central existant pour le canton de Paris ? sera-ce par un Bureau spécial ?

Le Bureau central du canton de Paris est surchargé de travaux : les trois membres qui le composent, n'y suffisent qu'avec peine. Que

sera - ce, si l'Administration de l'impôt y est ajoutée ?

Il faudrait donc, en ce cas, augmenter le nombre de ces membres ; mais ce nombre étant fixé à trois par l'art. 184 de la constitution, ne paraît pas susceptible d'augmentation.

On ne voit au contraire aucune difficulté à établir une Administration centrale *ad hoc*. En disant qu'il y aura dans les communes divisées en plusieurs Municipalités, un Bureau central pour les objets jugés indivisibles, la Constitution ne dit pas qu'il n'y aura qu'un seul Bureau central pour l'universalité des objets jugés indivisibles.

Déjà le Corps législatif a établi un Bureau central pour l'Administration des hospices civils de Paris : naguères encore on lui proposait une Administration spéciale pour les bourses dans les écoles centrales.

On a justifié l'établissement du Bureau central des hospices civils de Paris sur le fait que ces hospices ont des biens à régir hors la commune, tandis que sur l'impôt les Municipalités n'ont rien à faire hors leur territoire.

Mais ce dernier fait conduit directement à la nécessité d'un Bureau central pour l'impôt. Les bases de l'assiette doivent se recueillir dans tous les arrondissemens. Le recouvrement de l'impot doit se faire dans tous. Un propriétaire a une

maison dans un arrondissement, et demeure dans un autre; il demeure même hors de Paris. Un contribuable a été imposé dans un arrondissement, et depuis il a pris domicile dans un autre; s'ils n'acquittent pas leurs contributions, ne doivent-ils pas être poursuivis l'un et l'autre au lieu de leur domicile actuel? Mais chaque Municipalité ne peut agir hors de son territoire; il faut donc une Administration qui embrasse tous les territoires, qui aille même au dehors: c'est ce que fait la Commission; non seulement elle suit le redevable dans tous les arrondissemens, elle le suit même hors de Paris; car plus d'une fois elle a adressé aux Commissaires du Directoire exécutif près des Administrations extérieures des réquisitions à fin de poursuites, des espèces de commissions rogatoires contre des citoyens débiteurs d'impôts à Paris.

Au surplus, quand il en serait autrement, on n'en aurait pas moins reconnu le principe qu'il peut y avoir dans la même commune plusieurs Administrations centrales: c'est tout ce que nous voulions démontrer.

On dit encore que la Commission n'est pas le Bureau central, que la Commission est inconstitutionnelle, que quand la loi aura établi un centre administratif de l'impôt, on le reconnaîtra; mais que, jusques là, elle est un hors-d'œuvre à méconnaître: ainsi, par exemple, raisonne

aujourd'hui la Municipalité et le Jury du cinquième arrondissement qui, non-obstant les instructions du ministre et celles du département sur la contribution personnelle de l'an 5, non-obstant la loi du 17 thermidor an 4, toujours existante, s'obstinent à ne pas vouloir communiquer avec la Commission, et rejettent même les renseignemens et aides qu'elle leur offre pour l'assiette de cette contribution, aux risques inévitables de mal opérer, ou d'opérer dans le plus grand désordre.

Nous convenons que la Commission n'est point un établissement constitutionnel ; aussi demandons-nous qu'on rende telle l'Administration de l'impôt à Paris. Peu nous importe le mode par lequel on y parviendra. Ce n'est pas notre conservation que nous cherchons, c'est la centralisation de la chose même; nous la cherchons, nous la desirons pour le bien du trésor public, pour le maintien de l'impôt; et ceux qui cherchent à s'y opposer, n'ont d'autre but que l'anéantissement des contributions dans Paris ; ils se rangent sous la même ligne que les traîtres qui, avant le 18 fructidor, voulaient anéantir le Gouvernement par le renversement de tout le système financier.

Nous croyons avoir démontré que l'Administration de l'impôt était indivisible à Paris.

Que le Corps législatif a le droit de la déclarer telle ;

Que comme telle, elle appartient à un Bureau central;

Qu'elle pourrait être confiée à un Bureau central spécial;

Que, sous ces différens rapports, elle s'accordait avec la constitution:

Prouvons maintenant qu'elle s'accorderait avec l'inspection ou agence des contributions, dont l'établissement est projetté.

Cet établissement ne peut s'appliquer au canton de Paris qu'avec de grandes exceptions ou modifications.

Suivant l'article premier, les Administrations départementales doivent faire entre les cantons et les Administrations municipales, entre les communes de leur ressort, la répartition des contributions.

Ici existe toujours la lacune constitutionnelle. Le département de la Seine assignera son contingent au canton de Paris ; mais le canton de Paris n'étant formé que d'une seule commune, point d'Administration de canton qui puisse répartir entre ses fractions la somme qui lui est assignée, ou plutôt cette seconde répartition n'a pas lieu: voilà l'indivisibilité; voilà la nécessité d'une Administration centrale qui fasse les fonctions de Municipalité de canton.

Suivant l'article 2, les répartiteurs des communes procéderont à la répartition entre les contribuables, etc.

Si cet article a lieu dans les communes divisées, et sur-tout à Paris, il n'y aura ni unité de principes et d'action, ni uniformité d'opérations, ni simultanéité d'exécution.

Suivant l'article 3, il sera établi une agence des contributions directes, composée, pour chaque département, des Commissaires du Directoire exécutif près les Administrations centrales et municipales, d'un inspecteur et des ptéposés aux recettes, etc.

Inapplicable et dangereux pour Paris, en ce qu'il n'y aura dans cette agence point de représentant du canton de Paris entier, mais un représentant de chaque arrondissement de ce canton qui ne verra que la fraction à laquelle il tient, qui n'aura à agir que pout cette fraction séparément; par conséquent nul point de contact, point d'ensemble pour le canton entier sur lequel personne n'aura à répondre, et ne pourra répondre. On n'aura que des détails sur ce canton; personne pour former, présenter et distribuer les masses : c'est comme si au lieu d'appeler à cette agence le Commissaire près l'Administration municipale d'un canton, on l'écartait pour y substituer l'agent municipal de chaque com-

mune. Ce serait une monstruosité : elle existerait cependant à Paris.

Dans le département de la Seine, les membres naturels de l'agence des contributions sont le Commissaire du Directoire exécutif près l'Administration centrale du département, ceux près les Administrations municipales de cantons ruraux, et pour le canton de Paris, les membres de la Commission des contributions ou du Bureau central qui en aurait l'Administration.

Ou plutôt, et pour applanir toute difficulté, pourquoi ne serait-il pas établi près la Commission ou ce Bureau central un Commissaire du Directoire exécutif, qui deviendrait seul partie intégrante de l'agence pour le canton de Paris.

On ne peut que s'étonner de ce que ce commissaire n'existe pas depuis long-temps près une Administration dont le travail intéresse aussi essentiellement le trésor public ; qui froissée sans cesse entre les besoins de celui-ci, les plaintes, les réclamations, les subterfuges, les fraudes, les pièges, formés, employés, tendus par les contribuables, ne peut réellement se passer du ministère, des réquisitoires d'un Commissaire du Gouvernement ; qui, obligée de répartir l'impôt sur les propriétés nationales comme sur les propriétés privées, doit avoir près d'elle un surveillant qui empêche, s'il y a lieu, de forcer les évaluations de celles-là pour dégréver celles-ci.

Si, au lieu de s'occuper de questions politiques qui leur étaient étrangères, des moyens d'exciter sans cesse des bouleversemens, les Manuel, les Hébert, les Chaumette, les Payan, s'étaient renfermés dans les bornes de leur ministère, aurait-on vu pour 1792, 1793 et 1794, des évaluations de domaines nationaux aussi extravagantes que celles existantes dans les matrices foncieres de ces années, évaluations forcement prolongées par les lois qui ont voulu que les rôles des années 3 et 4 fussent faits sur ceux de 1793 : leur devoir était de s'y opposer.

Sans doute on ne fera pas le même reproche à la Commission pour l'an 5; mais sa marche à cet égard n'en devait pas moins être régularisée par l'intervention d'un agent du Gouvernement.

Dans les contraintes et poursuites, la présence de cet agent est encore plus nécessaire. Le percepteur ne peut pas toujours être partie poursuivante; il ne le peut plus, quand les poursuites entraînent des actes judiciaires, des oppositions, des référés devant les tribunaux ; le percepteur n'est point en état de répondre et procéder, et il n'existe personne pour défendre. Dans les ventes de meubles, le Commissaire doit être présent pour veiller à l'intérêt du contribuable, comme à celui du Gouvernement, pour que l'huissier qui en est chargé, ne soit pas livré à lui-même. Si les contribuables sont absens; s'il faut des ouver-

tures de portes, le ministère public doit être là pour agir, requérir et ordonner; en un mot, il n'est pas un acte de la Commission des contributions qui n'ait besoin de son inrervention, parceque dans tous le Gouvernement a intérêt.

Si ce Commissaire eût existé, aurait-on été obligé d'emprunter le ministère de celui établi près le Bureau central pour suivre le recouvrement des patentes par les voies jndiciaires? Souvent aujourd'hui la Commission est obligée de requérir dans les actes de poursuites celui des Commissaires près les Administrations municipales. De là des lenteurs, et quelquefois de mauvaises exécutions.

Que la Commission soit conservée, qu'elle soit transformée en un Bureau central des contributions, elle a essentiellement besoin de la présence d'un Commissaire du Directoire exécutif pour régulariser ses actes, pour en suivre et surveiller l'exécution, pour en rendre compte. Il ne faut pas que cette Administration si importante en elle-même, et toujours agissant pour ou contre le trésor public soit la seule dont le Directoire exécutif ne puisse connaître à chaque instant, immédiatement et à volonté les opérations. Et personne ne peut contester au Directoire le droit d'établir ce Commissaire.

Vainement on prétendrait que la Commission n'étant pas une autorité essentiellement constitutionnelle,

tionnelle, le Directoire ne peut la reconnaître comme telle, en y plaçant un Commissaire. Cette autorité a été maintenue (provisoirement à la vérité) par une loi postérieure à la mise en activité de la Constitution. Tant que cette loi ne sera pas rapportée, le Corps législatif reconnaît lui-même cette autorité provisoire, comme Administration municipale de canton en matière d'imposition ; elle est légale. Si elle est légale, le Directoire a près d'elle les mêmes droits que près les autorités constitutionnelles et les Administrations municipales. Demain, s'il le veut, il peut y placer un Commissaire.

Alors l'agence des contributions sera formée dans le Département de la Seine, comme dans tous les autres, du Commissaire du Directoire exécutif près l'Administration centrale du Département, de celui près la Commission faisant fonctions d'Administration municipale du canton de Paris, de ceux près les cantons ruraux : l'ensemble existera.

Cela fait, la loi qui établirait l'inspection des contributions s'exécuterait à Paris comme dans les autres Départemens.

L'existence de l'inspection, au surplus, ne détruit en rien les motifs sur lesquels nous établissons l'indivisibilité de l'Administration de l'impôt à Paris.

L'impossibilité constitutionnelle de répartir du Département à des fractions de canton subsiste toujours.

La nécessité de l'unité de principe et d'action dans la répartition et dans le contentieux est toujours la même.

Les instructions sur le recouvrement n'éprouvent point de changement dans la source d'où elles doivent partir.

Toutes les causes de l'indivisibilité restent les mêmes, l'effet doit être le même; et cet effet aura l'avantage de présenter à l'agence et l'inspecteur des résultats de masses qui donneront à son travail beaucoup de facilité et de promptitude.

En général toutes les fois qu'en matière de contributions on voudra traiter Paris comme un village, on opérera mal, et presque toutes les lois en cette partie présentent ce défaut.

On ne voit donc nulle inconciliation entre la loi qui établirait les Agences départementales des contributions et la conservation de la Commission ou l'établissement d'une Administration centrale des contributions dans le canton de Paris. Il ne s'agit, pour les accorder, que de faire entrer les membres de cette Administration dans l'a-

gence pour le canton de Paris, ou ce qui est infiniment plus simple, plus légal, plus conforme à l'intérêt public, d'établir près d'elle un Commissaire du pouvoir exécutif.

Mais, dit-on, cette Administration coutera des sommes considérables.

Cette objection résulte encore de ce que l'on considère toujours Paris comme une petite Commune. Mais si le sacrifice de ces sommes est nécessaire pour en faire rentrer de beaucoup plus considérables, pourquoi le regretter ? Ce n'est pas là que l'économie serait utile.

Les dépenses seront-elles moindres en supprimant la Commission ? C'est là ce qu'il faut examiner.

Par quelqu'autorité que soient faits les rôles des contributions, et tout le travail qui en est la suite, il faut en payer les frais ; certainement ils ne seront pas moindres en divisant l'Administration qu'en la centralisant, un peu d'expérience en administration prouve que plus elle a de rouages, plus elle coûte.

Certes, il n'y aura pas une Administration municipale près de laquelle il ne faille un bureau pour les contributions.

Si le Commissaire du Directoire près l'Admi-

nistration centrale du Département de la Seine est chargé de l'expédition des rôles, ce ne sera certainement pas avec 3600 francs de frais de bureau qu'il y parviendra. Il y a impossibilité physique, et cette impossibilité s'étend au plus haut dégré. Il faudra donc une augmentation de dépenses.

Les frais de papier et impression sont les mêmes, de quelque manière que la chose s'exécute.

Où serait donc l'avantage d'économiser en apparence une masse, pour faire la même dépense en détail? Le temps est passé où l'on se contentait de parler aux yeux en finances.

D'ailleurs tout ce qu'est du travail administratif de contributions sortira par l'effet de la loi portant établissement de l'agence, de la main de la Commission fera, par une conséquence naturelle, réduire ses dépenses. Ce n'est pas à une Administration qui tient et fait tenir à tous ses employés deux séances par jour, qui a fait pour l'an 5, et fera pour l'an 6 le service des patentes sans avoir augmenté d'un seul le nombre de ses employés, tandis que ce service eût, dans les Municipaliés, coûté au moins 40 à 50,000 fr.; qui, il y a un an, a fait une réforme de dix-sept employés, malgré l'urgence et l'étendue de

ses travaux, qu'il faut reprocher sa dépense. Ici l'on sème pour recueillir, et depuis un an l'on a recueilli, on peut le dire, avec abondance. Ce n'est pas en contributions, qu'il faut donner moins pour obtenir plus.

Si l'établissement est non-seulement utile, mais encore d'indispensable nécessité ; s'il peut se rattacher à la Constitution, s'il ne contrarie point la loi à intervenir sur l'inspection des contributions, la dépense qu'il peut occasionner ne doit pas être un motif pour ne pas faire ce que l'intérêt public exige. Or, il nous semble que tous ces points sont démontrés, sont complétement sentis.

La conséquence doit en être, 1.° la demande par un message d'une loi qui centralise à Paris, l'Administration de l'impôt, et qui établisse près cette Administration un Commissaire du Directoire exécutif.

2.° L'établissement actuel et provisoire d'un Commissaire du pouvoir exécutif près la Commission.

Nota. Le Commissaire a été établi, et la centralisation proposée au Conseil des Cinq-Cents.

Depuis, le représentant du peuple Creté, dans